

6 AGOSTO 2020



Unione Province d'Italia



UPI

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE AS 1883

Conversione in legge del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale

EMENDAMENTO RIFERITO A TUTTI GLI ARTICOLI DEL CAPO I

“Semplificazione in materia di contratti pubblici”.

Nelle disposizioni del Titolo I, capo I, in ogni articolo, ovunque ricorra, sostituire le parole “31 luglio 2021” con le parole “31 dicembre 2022”.

MOTIVAZIONE:

La previsione di norme di semplificazione in deroga alla normativa vigente in materia di contratti pubblici per far fronte alle ricadute economiche negative a seguito della pandemia non può limitarsi ad un periodo così breve come quello previsto dal DL, fino al 31 luglio 2021.

Le procedure di programmazione, aggiudicazione ed esecuzione degli appalti, in particolare per quelli relativi ai lavori pubblici e alla realizzazione delle opere comportano tempi normalmente più lunghi ed occorre pertanto prevedere un'estensione del periodo di validità delle norme previste dal decreto fino al 31 dicembre 2022.



PRINCIPIO DI ROTAZIONE

ART. 1

(Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia)

All'art.1, comma 1, sostituire le parole "art. 36 comma 2" con "art. 36 commi 1 e 2".

Al comma 2, lettera b, sopprimere le parole "nel rispetto di un criterio di rotazione"

MOTIVAZIONE

L'emendamento fa venire meno il principio di rotazione, che irrigidisce molto l'operatività soprattutto nei piccoli enti. Essere costretti a scartare imprese serie e che già hanno operato con successo, rischia di penalizzare la buona riuscita delle opere.



RESPONSABILITA' RUP SOTTO SOGLIA

ART. I

(Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia)

All'art.1, comma 1, terzo periodo sostituire da "ai fini della responsabilità" a "danno erariale" con "ai fini della corresponsione dell'incentivo di cui all'art.113 del Dlgs.50/2016

MOTIVAZIONE

Con riferimento al terzo periodo comma 1 dell'art 1 , si propone di sostituire la previsione di presunta responsabilità erariale del RUP con il riferimento alla corresponsione dell'incentivo di cui all'art.113 del Dlgs.50/2016, per il ritardo nella stipulazione del contratto.

E' opportuno ricordare che i tempi del procedimento non sono nella disponibilità del RUP.

Partendo dall'art.31 comma 4 del Codice dei contratti e passando dagli artt. 3,4 e 5 della bozza di regolamento di esecuzione , si può rilevare che al RUP competono poteri di coordinamento, promozione e verifica su attività di altri soggetti .



LIBERA CONCORRENZA

ART. 1

(Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia)

All'art.1, comma 2, lett.b) eliminare il periodo "che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate"

MOTIVAZIONE

La norma si presta ad applicazioni in contrasto con i principi di libera concorrenza e non discriminazione , richiamati da ultimo dalla sentenza della Corte Costituzionale 98/2020



DEROGA STAZIONE APPALTANTE SOTTO SOGLIA

ART. 1

(Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia)

Dopo il comma 5 è aggiunto il seguente:

“5. Bis. Per i contratti di cui al presente articolo e nei settori dell'edilizia scolastica, universitaria, sanitaria e carceraria, delle infrastrutture per la sicurezza pubblica, dei trasporti e delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, lacuali e idriche, ivi compresi gli interventi inseriti nei contratti di programma ANAS-Mit 2016-2020 e RFI-Mit 2017 – 2021 e relativi aggiornamenti, nonché gli interventi funzionali alla realizzazione della transizione energetica, e per i contratti relativi o collegati ad essi, per quanto non espressamente disciplinato dal presente articolo, le stazioni appaltanti, per l'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, e per l'esecuzione dei relativi contratti, operano in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e delle disposizioni in materia di subappalto.”

MOTIVAZIONE

L'emendamento replica il regime derogatorio previsto all'articolo 2 (contratti sopra soglia) anche ai contratti sotto soglia.



ART. 2

(Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sopra soglia)

All'art.1, comma 1, terzo periodo sostituire da "ai fini della responsabilità" a "danno erariale" con "ai fini della corresponsione dell'incentivo di cui all'art.113 del Dlgs.50/2016.

MOTIVAZIONE

Con riferimento al terzo periodo comma 1 dell'art 1 , si propone di sostituire la previsione di presunta responsabilità erariale del RUP con il riferimento alla corresponsione dell'incentivo di cui all'art.113 del Dlgs.50/2016, per il ritardo nella stipulazione del contratto.

E' opportuno ricordare che i tempi del procedimento non sono nella disponibilità del RUP.

Partendo dall'art.31 comma 4 del Codice dei contratti e passando dagli artt. 3,4 e 5 della bozza di regolamento di esecuzione , si può rilevare che al RUP competono poteri di coordinamento, promozione e verifica su attività di altri soggetti .



COLLEGIO CONSULTIVO TECNICO

ART.6

(Collegio consultivo tecnico)

Sopprimere l'intero articolo 6 o in alternativa renderlo facoltativo.

MOTIVAZIONE

La previsione del Collegio consultivo tecnico introduce una ulteriore complicazione che rallenta il procedimento.



ART. 7

(Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche)

All'articolo 7 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 1 sopprimere le parole “di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50”
- b) al comma 2 sostituire le parole “30 milioni” con le parole “100 milioni”.

MOTIVAZIONE:

Gli emendamenti proposti all'articolo 7 hanno l'obiettivo di allargare l'ambito di copertura dei maggiori oneri dei lavori per opere pubbliche, che con le modifiche proposte non vengono più limitate agli importi superiori alla soglia comunitaria.

Ne discende altresì la necessità di incrementare le risorse necessarie a favorire la prosecuzione e la conclusione dei lavori.



ART. 8

(Altre disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici)

All'art.8, comma 1, lettera d) sostituire le parole da "a condizione" a "un aggiornamento" con le seguenti:

"a condizione che si provveda ad un loro aggiornamento"

MOTIVAZIONE

Ancorare la deroga ad un termine legato alla adozione del decreto avrà l'effetto di far salve solo le procedure già avviate. La diversa formulazione può consentire maggiore flessibilità per tutto il periodo del regime in deroga.



ART. 8

(Altre disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici)

All'art.8, comma 3, eliminare il periodo "nei limiti delle risorse disponibili"

MOTIVAZIONE

Non si comprende il senso di questa limitazione, posto che l'accordo quadro è un contratto normativo che pertanto non richiede copertura finanziaria.

La precisazione rischia di annullare i notevoli vantaggi di questo strumento contrattuale.



CREAZIONE PARCO PROGETTI

ART. 8

(Altre disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici)

All'art. 8, comma 5, dopo la lettera d) è aggiunta la seguente:

“d bis) fino al 31.12.2022 la spesa di progettazione di investimenti degli enti locali può essere sostenuta anche in deroga alle disposizioni contenute nell'allegato 4/2, punto 5.3.12 del decreto legislativo n. 118/2011”

MOTIVAZIONE

L'emendamento è finalizzato a consentire una deroga al principio di copertura finanziaria e di impegno di spesa contenuto nel decreto legislativo n. 118/2011, al fine di creare in ogni ente locale un “parco progetti” pronto all'utilizzo nel caso in cui vengano assegnate specifiche risorse per investimenti.

Questo principio contabile ha finora determinato una scarsa propensione alla progettazione, esterna o interna, a causa della incertezza della copertura finanziaria dell'opera cui si riferisce. Se l'intento dell'intero impianto normativo è quello di dare impulso e slancio repentino agli investimenti sul territorio, occorre infatti dare la possibilità agli enti locali di arricchire il più possibile la quantità e qualità del livello di progettazione degli investimenti infrastrutturali, al fine di metterli nelle condizioni di avviare subito i cantieri nel momento in cui viene prevista una specifica, quanto non programmabile a priori, posta finanziaria.

ELENCO DELLE STAZIONI APPALTANTI QUALIFICATE

ART. 8

(Altre disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici)

Al comma 5, lettera a, dopo il punto n. 1) aggiungere il seguente:

1-bis. Al comma 1 aggiungere infine le seguenti parole “e le stazioni uniche appaltanti delle province e delle città metropolitane.”

MOTIVAZIONE

L'emendamento ha l'obiettivo di inserire nell'elenco di diritto delle stazioni appaltanti qualificate le stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane, per favorire il ricorso a queste strutture da parte dei Comuni e degli enti locali del loro territorio.

In base al decreto-legge n. 32/19 i comuni non capoluogo di provincia possono procedere autonomamente all'affidamento degli appalti pubblici, ma in questi anni si è progressivamente rafforzata la collaborazione dei Comuni con le Province e le Città metropolitane attraverso le stazioni uniche appaltanti previste nella legge 56/14. Molti Comuni di dimensione minima infatti preferiscono utilizzare in convenzione le SUA provinciali e metropolitane poiché non hanno personale e strutture amministrative adeguati.

Le stazioni uniche appaltanti delle Province e delle Città metropolitane svolgono attivamente il loro ruolo a servizio dei Comuni sulla base di intese che tengono conto della specificità delle situazioni territoriali.

E pertanto utile riconoscere in legge che tali Stazioni uniche appaltanti rientrano di diritto nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate attraverso una modifica dell'articolo 38 del codice appalti.



APPALTO INTEGRATO

ART. 8

(Altre disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici)

All'articolo 8, comma 7, lettera a, sostituire le parole "31 dicembre 2021" con "31 dicembre 2022".

MOTIVAZIONE

Si propone di prevedere un'estensione del periodo di validità delle norme previste per l'appalto integrato fino al 31 dicembre 2022.



RAFFORZAMENTO DELLE STAZIONI UNICHE APPALTANTI

ART. 8

(Altre disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici)

Dopo il comma 7 aggiungere il seguente comma:

“7-bis. Al fine di favorire la ripresa degli investimenti a livello locale a seguito dell'emergenza da Covid-19, le Province e le Città metropolitane possono effettuare, fino al 31 luglio 2021, assunzioni di personale con rapporto di lavoro a tempo determinato o con forme di lavoro flessibile in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 1, commi 844-847, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, e i vincoli procedurali per le assunzioni fatte salve il rispetto delle procedure selettive, anche attingendo alle graduatorie ancora valide dei concorsi degli enti locali, per rafforzare le strutture tecniche e amministrative delle stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane. Gli oneri aggiuntivi per le assunzioni di personale di cui al comma 1 sono posti a carico dei quadri economici degli interventi di investimento da realizzare o completare. Le Province e le Città metropolitane possono avvalersi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e sulla base di apposite convenzioni, del personale e delle strutture dell'amministrazioni centrali o territoriali interessate, nonché di società controllate dallo Stato o dagli enti territoriali, per assicurare gli interventi di cui al presente comma.

MOTIVAZIONE

Nella situazione di emergenza insorta a seguito del diffondersi dell'epidemia da COVID-19 le Province e le Città metropolitane si sono attivate per garantire la continuità dell'attività degli uffici tecnici e delle stazioni uniche appaltanti anche a supporto delle richieste delle autorità di protezione civile e delle esigenze dei comuni del territorio.

Per far fronte alla situazione di emergenza vi è la necessità di consentire alle Province e alle Città metropolitane di rafforzare le strutture tecniche e amministrative che gestiscono le SUA, anche in considerazione del fatto che, negli ultimi anni, in conseguenza del blocco delle assunzioni e dei processi di trasferimento di personale verso altri enti, il personale di questi enti ha subito una notevole riduzione nel numero e nelle professionalità.

L'emendamento ha l'obiettivo di consentire alle Province e alle Città metropolitane di procedere, fino al 31 dicembre 2021, in modo rapido e in deroga ai limiti vigenti, alle assunzioni di personale destinato agli uffici tecnici e alle stazioni uniche appaltanti, a tempo determinato o con ricorso a forme di lavoro flessibile, ricorrendo alle graduatorie ancora valide, per fronteggiare l'emergenza con strutture tecniche e amministrative adeguate.

Gli oneri aggiuntivi per le assunzioni di personale sono posti a carico dei quadri economici degli interventi da realizzare o completare e sono pertanto pienamente sostenibili dal punto di vista finanziario. A regime, negli anni successivi, queste assunzioni rientrano nella nuova disciplina delle assunzioni previsto dall'articolo 17 del Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162.

In ogni caso, sempre per rafforzare le strutture tecniche e amministrative delle SUA, le Province e le Città metropolitane possono avvalersi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e sulla base di apposite convenzioni, del personale e delle strutture dell'amministrazione centrale o territoriale interessata, nonché di società controllate dallo Stato o dagli enti territoriali.



FONDO PROGETTAZIONE MESSA IN SICUREZZA EDIFICI ENTI LOCALI

ART. 8

(Altre disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici)

Dopo il comma 11 sono aggiunti i seguenti:

comma 11 bis: “ All’Art. 1, comma 1079. L. 205/2017 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) Sostituire la parola “cofinanziamento” con la seguente: “finanziamento”;
- b) Sostituire le parole “e dei progetti definitivi degli enti locali” con le seguenti: “, dei progetti definitivi e dei progetti esecutivi degli enti locali”

Comma 11 ter: “27 ter. All’Art. 1, comma 1080. L. 205/2017 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) Sostituire la parola “cofinanziamento” con la seguente: “finanziamento”;
- b) Eliminare il periodo: “I progetti ammessi a cofinanziamento devono essere previsti nella programmazione delle amministrazioni proponenti.”
- c) Alla fine del capoverso è aggiunto il seguente: “I ribassi d’asta possono essere utilizzati secondo quanto previsto dal principio contabile applicato della contabilità finanziaria – allegato 4.2 – al D.Lgs. 118/2011 e s.m.i. – punto 5.4.10. Le risorse non richieste o non assegnate confluiscano nei fondi relativi all’annualità successiva”

Comma 11 quater: “ Il comma 1083 dell’art. 1, L. 205/2017 è abrogato”

MOTIVAZIONE

La proposta normativa è finalizzata a semplificare le procedure per attivare le richieste da parte degli enti locali a valere sul fondo progettazione del MIT e ad ampliare le possibilità di utilizzo dei finanziamenti concessi.

Ciò in ragione del triennio appena concluso e che ha evidenziato tutta una serie di criticità che hanno compromesso l’appetibilità della procedura e delle relative risorse: innanzitutto si obbligano gli enti a cofinanziare la fase progettuale e questo non sempre è possibile; si vincola il tutto alla programmazione interna all’ente e non sempre i tempi di emanazione del decreto ministeriale che disciplina la modalità di accesso sono idonei a garantire questa sincronia e condizionalità. Un ulteriore ostacolo che ha impedito a molte Province di accedere al finanziamento è stato quello di obbligare gli enti a garantire successivamente l’accolto delle spese relativa alla progettazione esecutiva dell’opera, pena la revoca di quanto già erogato (e speso).

A fronte si chiede di poter modificare la norma primaria per gli anni successivi al 2020 in questo modo:

- trasformare il cofinanziamento in finanziamento tout court da parte del MIT per la progettazione degli enti locali, che non sono più costretti ad individuare una quota di cofinanziamento, e anche la possibilità di finanziare progettazione esecutiva (non solo più di fattibilità o definitiva) che è la più onerosa per gli enti (comma 11 bis)
- eliminare l’obbligo inderogabile di presenza del progetto nella programmazione dell’ente – cosa peraltro non obbligatoria sotto un certo importo) nonché garantire un pieno utilizzo dei ribassi d’asta (comma 11 ter)
- eliminare il vincolo di messa a bando della progettazione esecutiva entro 18 mesi dal progetto definitivo (comma 11 quater)



RINVIO QUESTIONARIO SOSE

ART. 17

(*Stabilità finanziaria degli enti locali*)

Dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

“4 bis. all’articolo 110 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, le parole “in centottanta giorni” sono sostituite dalle parole “al 31 dicembre 2020””

MOTIVAZIONE

La finalità dell’emendamento è quella di garantire a tutte le Province e Città Metropolitane di poter avere il tempo necessario alla compilazione e restituzione del questionario Sose, estremamente complesso, a fronte della ancora diffusa modalità di lavoro tramite smart working, e soprattutto per evitare che si incorra nel blocco dei trasferimenti erariali da parte del Ministero dell’Interno soprattutto in questo specifico frangente dove i trasferimenti da parte dello Stato risultano essenziali per il mantenimento dei servizi legati alle funzioni fondamentali.



ASSUNZIONE DI PERSONALE SPECIALIZZATO NEGLI ENTI LOCALI

Dopo l'art. 18 aggiungere il seguente articolo:

ART. 18-bis (Assunzione di personale tecnico negli enti locali)

1. Al fine di favorire il rafforzamento degli uffici di progettazione e delle stazioni uniche appaltanti delle Province e delle Città metropolitane e per favorire processi di digitalizzazione della pubblica amministrazione locale è autorizzata l'assunzione di 5000 funzionari tecnici e amministrativi altamente specializzati attraverso una procedura di assunzione unica gestita dalla Commissione di cui all'articolo 35, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Il Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 ottobre 2020, individua i fabbisogni di personale e definisce i tempi e le modalità di svolgimento e di conclusione delle procedure concorsuali previo accordo in Conferenza Stato – Città ed autonomie locali.

MOTIVAZIONE

L'emendamento ha l'obiettivo di consentire agli enti locali di assumere personale altamente qualificato per rafforzare le strutture di progettazione, di gestione degli appalti o dei processi di trasformazione digitale.

Negli ultimi anni il personale degli enti locali ha subito una notevole riduzione nel numero e nelle professionalità. Gli impegni che lo Stato sta richiedendo per la ripresa degli investimenti degli enti locali e per la trasformazione digitale della PA richiede l'innesto di personale altamente qualificato negli enti locali che può essere accelerato attraverso il ricorso ad una procedura concorsuale unica gestita dal Dipartimento della funzione pubblica in stretto accordo con gli enti locali.

NB: si potrebbe ipotizzare anche un fondo per garantire la copertura con risorse statali dei primi anni di assunzione di questo personale (anche con risorse derivanti anche da fondi europei per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni) ... da verificare



PROROGA VALIDITÀ GRADUATORIE CONCORSI PUBBLICI

Dopo l'art. 18 aggiungere il seguente articolo:

ART. 18-bis (Proroga validità graduatorie concorsi pubblici)

1. All'articolo 1, comma 147 lettere a) e b) della legge 27 dicembre 2019 n.160, le parole: "fino al 30 marzo 2020" e le parole "fino al 30 settembre 2020" sono sostituite dalle seguenti: "fino al 30 dicembre 2020".

MOTIVAZIONE

Secondo la Legge 27 dicembre 2019 n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), Art. 1, Comma 147, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono utilizzare le graduatorie dei concorsi pubblici, fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali, nel rispetto dei seguenti limiti:

a) le graduatorie approvate nell'anno 2011 sono utilizzabili fino al 30 marzo 2020 previa frequenza obbligatoria, da parte dei soggetti inseriti nelle graduatorie, di corsi di formazione e aggiornamento organizzati da ciascuna amministrazione, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed economicità e utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente, e previo superamento di un apposito esame-colloquio diretto a verificarne la perdurante idoneità;

b) le graduatorie approvate negli anni dal 2012 al 2017 sono utilizzabili fino al 30 settembre 2020.

Con tale proposta si richiede il differimento al 31 dicembre 2020 dei termini previsti per esercitare la facoltà di utilizzo delle graduatorie di concorsi pubblici approvate nell'anno 2011 e negli anni dal 2012 al 2017, considerato l'impatto che l'emergenza Coronavirus ha avuto sulla regolare programmazione finanziaria e di bilancio degli Enti locali, con diretti riflessi anche sul PTFP, che deve necessariamente essere predisposto in coerenza con detta programmazione.



RESPONSABILITÀ ERARIALE

ART. 21

All'articolo 21, comma 2, sostituire le parole "31 luglio 2021" con le parole "31 dicembre 2022".

MOTIVAZIONE

Si propone di prevedere un'estensione del periodo di vigenza delle norme previste per la responsabilità erariale fino al 31 dicembre 2022.

Dopo l'articolo 37 aggiungere il seguente

ARTICOLO 37-BIS

(Centri di competenza per l'innovazione)

1. Al fine di raggiungere gli obiettivi previsti dalle disposizioni del Titolo III del presente decreto e per supportare i processi di transizione digitale negli enti locali, in particolar modo in quelli di minore dimensione demografica, nelle province e nelle città metropolitane sono istituiti centri di competenza per l'innovazione.”

MOTIVAZIONE

La proposta normativa è finalizzata ad accompagnare le misure di semplificazione e di trasformazione digitale dell'amministrazione negli enti locali attraverso la previsione di centri di competenza per l'innovazione in ambito provinciale e metropolitano.

Il processo di transizione al digitale, infatti, impone un'azione congiunta di tutte le istituzioni interessate a livello locale in modo che si possa dare attuazione pronta e coerente alle misure previste dal decreto e all'agenda per la trasformazione digitale della PA italiana.



